

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

14 DÉCEMBRE 2023

Rapport au Parlement fédéral : Parcs éoliens offshore – Construction, raccordement et exploitation



Dans son audit de la construction, du raccordement et de l'exploitation de parcs éoliens offshore, la Cour des comptes observe des lacunes dans la réalisation des parcs de la zone orientale. Elle relève des délais relativement longs, imputables avant tout au retard accumulé dans l'extension du réseau électrique onshore et offshore. Les changements intervenus au fil du temps dans les mécanismes de soutien ont créé des conditions d'exploitation inéquitables pour les parcs. Certains réalisent également de possibles surprofits, surtout les plus récents. La Cour estime que le rôle de conseil et de supervision de la Creg doit être renforcé pour arriver à un mécanisme de soutien aux parcs efficient en termes de coûts et maîtriser les dépenses de renforcement du réseau électrique. Elle formule des recommandations sur le suivi des parcs existants ainsi que sur le développement, la réalisation et le financement des nouveaux parcs de la zone Princesse Élisabeth.

L'importance sociétale et financière majeure des investissements dans l'énergie renouvelable et le développement prévu de la zone Princesse Élisabeth ont conduit la Cour des comptes à examiner si le cadre légal et organisationnel garantit à suffisance une construction et un raccordement rapides, durables et efficaces des parcs éoliens offshore. La Cour a en outre examiné si les mécanismes de soutien financier sont efficaces au niveau des coûts.

Objectifs stratégiques et processus de développement des parcs éoliens offshore

Les efforts que la Belgique doit déployer pour atteindre les chiffres imposés par l'Europe en matière d'énergie renouvelable ont été répartis tardivement entre les niveaux fédéral et régional, avant tout selon une logique de compétences. Les choix opérés ne sont pas suffisamment étayés sur le plan de l'efficacité des technologies en termes de coûts (y compris le coût par tonne de réduction de CO₂) et d'incidence sur la stabilité du réseau électrique.

Compétent pour la production d'énergie offshore, le gouvernement fédéral a sélectionné la zone orientale en 2004, sans analyse approfondie des zones alternatives et de leur incidence environnementale et sans associer les administrations compétentes. La zone a été parcellisée suivant les demandes des développeurs. La capacité installée par km² (densité du parc) n'a guère été prise en compte, alors qu'il s'agit d'un facteur crucial de productivité.

La réalisation des neuf parcs de la zone orientale s'est relativement éternisée, avec un délai médian de 8,8 ans entre la demande de concession domaniale et la première production. Ce n'est pas tant le dépassement des délais d'octroi des concessions domaniales et des autorisations qui l'explique, mais le temps nécessaire aux développeurs pour réaliser les études préparatoires et régler le financement de leur projet avant de pouvoir demander un permis de construire et une autorisation d'exploitation. Pour les parcs construits par la suite, les incertitudes et retards qui ont marqué la réalisation du réseau de transmission offshore et le renforcement du réseau électrique onshore ont représenté un défi majeur. Ainsi, la prise de courant en mer (MOG I) n'a été réalisée qu'après avoir mis fin à une première variante (BOG), et la ligne aérienne Stevin finalisée qu'après dix ans. Certaines concessions domaniales ont dès lors déjà été prolongées à la demande des parcs, de sorte que leur date de fin varie considérablement. Cette situation hypothèque les possibilités de reparcellisation future en fonction des économies d'échelle et des choix technologiques. Les conditions techniques et financières du démantèlement des parcs existants ne sont, pour les unes, pas suffisamment définies pour le moment et, pour les autres, manquent de cohérence et de constance.

La sélection de la nouvelle zone Princesse Élisabeth s'est certes appuyée sur des études approfondies, mais le gouvernement a de nouveau choisi l'énergie éolienne offshore sans examen préalable rigoureux des alternatives. La subdivision en seulement trois parcelles de capacité installée maximale assez élevée pourrait toutefois dissuader des développeurs de moindre envergure, mais expérimentés. L'administration demande à présent elle-même les permis de construire et autorisations d'exploitation avant de les remettre aux développeurs sélectionnés. Si la méthode leur fait gagner du temps, les demandes d'autorisation constituent désormais une phase préliminaire à la réalisation proprement dite du projet, durant laquelle le gouvernement organise et finance les travaux d'étude. Le parcours d'obtention des autorisations a entre-temps déjà pris du retard et le budget a été dépassé. S'agissant de la nouvelle zone, le raccordement offshore via l'île énergétique (MOG II) et le renforcement du réseau onshore via les projets Ventilus et Boucle du Hainaut constituent les principaux facteurs de risque pouvant hypothéquer sa réalisation en temps voulu.

Concernant les investissements dans le réseau de transmission offshore, la Creg n'a pas disposé d'une analyse coût-bénéfice pour le MOG I. Pareille analyse a souligné des lacunes importantes pour le MOG II. La Creg n'est pas en mesure pour le moment de jouer pleinement son rôle légal de conseillère en investissements dans le réseau de transmission : elle a un accès trop limité aux données pertinentes et trop peu de temps pour rédiger son avis.

Soutien financier des parcs éoliens offshore

Le gouvernement fédéral s'est retrouvé dans une position défavorable lors des négociations relatives au soutien financier de la production et du raccordement des parcs de la zone orientale. Il avait en effet déjà attribué les concessions domaniales et était poussé à réaliser sa part des objectifs 2020 en matière d'énergie renouvelable.

Au départ, la production nette des parcs a été subventionnée au moyen d'un montant fixe. Sous l'impulsion européenne, cette subvention est devenue variable à partir de mai 2014, c'est-à-dire que son montant diminue à mesure que le prix du marché de l'électricité

augmente. Le montant par MWh a certes diminué au fil du temps, mais il est impossible de déterminer clairement dans quelle mesure il a été limité au minimum nécessaire pour concrétiser le projet. La Creg n'a pas pu jouer pleinement son rôle légal d'organe consultatif indépendant dans la détermination de la subvention. Le mécanisme d'aide pour le raccordement au réseau de transmission a aussi été adapté après un certain temps. L'aide est devenue plus avantageuse et l'équité des conditions de concurrence entre les parcs a été insuffisamment surveillée.

Fin 2021, les parcs éoliens avaient bénéficié de 3,41 milliards d'euros d'aide directe à la production et de 208,98 millions d'euros d'aide au raccordement. D'ici la fin des concessions domaniales, l'aide octroyée sera multipliée. Jusque fin 2021, l'aide à la production était répercutée sur les utilisateurs finaux, qui s'acquittaient d'une surcharge offshore pour chaque kWh d'électricité prélevé sur le réseau. Sous la pression européenne, la surcharge offshore a été remplacée par un droit d'accise spécial, qui fait peser un nouveau risque sur les finances publiques, puisque les recettes qui en découlent pourraient s'avérer insuffisantes. Pour la zone Princesse Élisabeth, les montants de l'aide seront définis par procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence.

Surprofits

Jusque fin 2021, les parcs de la zone orientale ont réalisé 710,33 millions d'euros de bénéfices conjoints. Leurs actionnaires en ont déjà récupéré 642,93 millions d'euros en dividendes et réductions de capital. Les rendements annuels varient toutefois considérablement en fonction de la quantité de vent en mer. En tenant uniquement compte des surprofits, c'est-à-dire du bénéfice restant après rémunération normale des actionnaires pour le capital investi, la Cour des comptes constate des écarts importants entre les parcs, certains ayant déjà réalisé des surprofits. Si ces chiffres sont à interpréter avec prudence, ils illustrent l'importance d'un suivi rigoureux de la part de la Creg. Le régulateur doit suivre les recettes et dépenses des parcs éoliens offshore pour déterminer si certains surprofits sont structurels ou temporaires.

Dans son rapport d'audit, la Cour des comptes formule des recommandations sur le suivi des parcs éoliens de la zone orientale, le développement de la zone Princesse Élisabeth ainsi que les conditions connexes cruciales dans ce cadre, comme les réalisations du réseau électrique onshore et offshore. Elle en formule, enfin, aussi quant au rôle de conseil et de supervision de la Creg.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le rapport « Parcs éoliens offshore – Construction, raccordement et exploitation » a été transmis au Parlement fédéral. Il est disponible, ainsi que la synthèse et le communiqué de presse, sur [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).